

(Déc. rendue par la Cour eur. DH le 18 janvier 2001, déclarant irrecevable la req. n° 41615/98, Ahmed ZAOUI c / Suisse)

Beschlagnahme der Telefaxgeräte, Blockierung des Zugangs zum Mailsystem und zum Internet sowie Androhung der Beschlagnahme der Telefonapparate gegenüber einem Asylbewerber algerischer Staatsangehörigkeit, der mehrere propagandistische Aufrufe für die Islamische Heilsfront (FIS), gegen die algerische Regierung sowie zum gewaltsamen Widerstand gegen letztere verfasst hatte.

Art. 9 EMRK. Religionsfreiheit.

- Die Bestimmung schützt in erster Linie persönliche Überzeugungen sowie Glaubensbekenntnisse, ferner eng damit verbundene Handlungen, welche anerkannte Formen der Ausübung einer Religion oder eines Bekenntnisses darstellen.
- Nicht erfasst sind hingegen Handlungsweisen, welche zur Hauptsache die Verbreitung von politischer Propaganda bezwecken; demzufolge bildet die Beschlagnahme entsprechender Kommunikationsmittel keinen Eingriff in die Religionsfreiheit.

Art. 10 Abs. 2 EMRK. Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung.

- Der Eingriff beruhte auf Art. 102 Ziff. 8 und 10 aBV, war mithin gesetzlich vorgesehen.
- Der Eingriff verfolgte ein zulässiges Ziel im Sinne dieser Bestimmung: Er sollte den Beschwerdeführer daran hindern, auf internationaler Ebene seine Propagandapolitik fortzuführen.
- Im früheren Aufenthaltsstaat Belgien waren zudem mit demselben Ziel ergriffene strenge Kontrollmassnahmen erfolglos geblieben. Weiter in Betracht zu ziehen sind das vom Beschwerdeführer in der Schweiz eingereichte Asylgesuch und die Schwierigkeit für einen Drittstaat, die politische Situation in Algerien zu beurteilen. Zu berücksichtigen sind ferner die Umstände, unter welchen der Beschwerdeführer Algerien verlassen hatte, die Verurteilungen in Algerien und Belgien wegen seiner Aktivitäten zugunsten der FIS, seiner Einreise, seines Aufenthalts sowie seines Verhaltens in der Schweiz. Der Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit erweist sich demnach als notwendig in einer demokratischen Gesellschaft.

Saisie des télécopieurs, blocage des raccords à la messagerie électronique et à Internet, menace de saisie des appareils téléphoniques d'un requérant d'asile de nationalité algérienne qui a écrit plusieurs appels en faveur du Front islamique du salut contre le gouvernement algérien et appelant à la résistance armée contre celui-ci.

Art. 9 CEDH. Liberté de religion.

- Cette disposition protège avant tout le domaine des convictions personnelles et des croyances religieuses, ainsi que les actes intimement liés à ces comportements qui sont des aspects reconnus de la pratique d'une religion ou d'une croyance.
- Ne sont pas touchées les activités visant principalement à diffuser des messages de propagande politique. Dès lors, la confiscation des moyens de communication utilisés à de telles fins ne met pas en cause la liberté de religion.

Art. 10 § 2 CEDH. Ingérence dans la liberté d'expression.

- L'ingérence était basée sur l'art. 102 ch. 8 et 10 aCst: elle était donc prévue par la loi.
- L'ingérence poursuivait un but légitime au sens de cette disposition: elle avait pour but d'empêcher le requérant de poursuivre sa propagande politique au niveau international.
- Dans son dernier pays de séjour, la Belgique, les mesures sévères de contrôle prises dans le même but étaient restées sans succès. Entrent aussi en considération la demande d'asile politique déposée en Suisse par le requérant, et la difficulté pour un Etat tiers d'évaluer la situation politique régnant en Algérie. Il faut aussi tenir compte du contexte dans lequel le requérant a quitté l'Algérie, de ses condamnations en Algérie et en Belgique pour son activité en faveur du FIS, des circonstances de son entrée, de son séjour et de ses agissements en Suisse. L'ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression s'avère par conséquent nécessaire dans une société démocratique.

Sequestro di apparecchi fax, blocco dei collegamenti alla posta elettronica e a Internet e minaccia di sequestro degli apparecchi telefonici di un richiedente d'asilo di nazionalità algerina che ha scritto numerosi appelli a favore del Fronte islamico di salvezza contro il governo algerino e inneggianti alla resistenza armata contro quest'ultimo.

Art. 9 CEDU. Libertà di religione.

- Questa disposizione protegge avantutto l'ambito delle convinzioni personali e delle fedi religiose, come pure gli atti che vi sono strettamente legati e che sono aspetti riconosciuti della pratica di una religione o di un credo religioso.
- Non sono invece protette le attività che mirano principalmente a diffondere messaggi di propaganda politica. Il sequestro di mezzi di comunicazione utilizzati a tali fini non costituisce pertanto un'ingerenza nella libertà di religione.

Art. 10 § 2 CEDU. Ingerenza nella libertà di espressione.

- L'ingerenza era basata sull'art. 102 nn. 8 e 10 vCost: era quindi prevista dalla legge.
- L'ingerenza perseguiva uno scopo legittimo ai sensi di questa disposizione: essa aveva lo scopo di impedire al richiedente di continuare la sua propaganda politica a livello internazionale.
- Nel suo ultimo paese di residenza, il Belgio, le severe misure di controllo prese allo stesso scopo non avevano avuto successo. Vanno inoltre considerate la domanda d'asilo politico depositata in Svizzera dal richiedente e la difficoltà per uno Stato terzo di valutare la situazione politica che regna in Algeria. Occorre pure tenere conto del contesto nel quale il richiedente ha lasciato

l'Algeria, delle condanne in Algeria e in Belgio per la sua attività a favore del FIS, delle circostanze della sua entrata, del suo soggiorno e dei suoi comportamenti in Svizzera. L'ingerenza nell'esercizio della libertà di espressione si rivela pertanto necessaria in una società democratica.

Le requérant, ressortissant algérien résidant à Ouagadougou au Burkina Faso, était à Alger l'un des membres du conseil consultatif national du Front Islamique du Salut (FIS). Il fut élu député du FIS lors des élections de décembre 1991. Il quitta l'Algérie dans le courant du mois de juillet 1993 pour se rendre au Maroc. Il apprit ultérieurement qu'il y avait été condamné à mort par contumace.

Par la suite, il se réfugia d'abord en France, puis en Belgique où il déposa deux demandes d'asile politique qui furent rejetées. En raison de ses activités politiques, il fut condamné en appel à une peine de 4 ans d'emprisonnement avec sursis pour «association de malfaiteurs», en raison de son appartenance à un groupe d'islamistes. La nuit du 2 novembre 1997, le requérant quitta clandestinement le territoire belge où il avait fait l'objet d'une assignation à résidence et entra illégalement en Suisse le même jour. Il demanda l'asile politique aux autorités suisses.

Lors de son séjour en Suisse, il a publié trois communiqués de propagande du Conseil de coordination à l'étranger du FIS (CCFIS), outre celui du 5 octobre 1997, rédigé alors qu'il se trouvait encore en Belgique. Dans ces communiqués, il annonçait la constitution du CCFIS, la composition de son bureau provisoire, déclarait s'écarter de la ligne du FIS et exposait les objectifs du CCFIS. Il appelait par ailleurs l'ensemble des partisans du projet islamique à se regrouper autour du CCFIS, dénonçait le pouvoir dictatorial en Algérie et soutenait la résistance populaire à l'intérieur du pays.

En raison de ces publications, le Conseil fédéral, par ordonnance du 27 avril 1998, décida d'interdire au requérant et aux personnes mandatées par lui:

«- de créer des organisations qui, par leur propagande, justifient, prônent, encouragent ou soutiennent matériellement des actes terroristes ou extrémistes à caractère violent ou toutes autres violences, ou de participer à de telles organisations qui visent notamment à perturber l'ordre étatique par la violence en Algérie;

- de faire de la propagande pour de telles organisations, en particulier pour celles qui appellent indirectement à la violence ou à son soutien, ou qui justifient ou prônent le recours à la violence.»

Dans la même décision, le Conseil fédéral ordonna, en application des art. 70, 102 ch. 8 et 10 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.)[126], la saisie, par la police, des télécopieurs du requérant, le blocage de ses raccordements à la messagerie électronique et à Internet qui avaient servi à la diffusion de ses communiqués, ainsi que la saisie de ses appareils téléphoniques s'il n'obtempérait pas à la décision.

## EN DROIT

1. Le requérant se plaint de ce que la décision du Conseil fédéral de confisquer les moyens de communication dont il disposait a violé l'art. 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH) [127], ainsi libellé:

(libellé de la disposition)

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après: la Cour) rappelle que l'art. 9 CEDH protège avant tout le domaine des convictions personnelles et des croyances religieuses; c'est-à-dire ce qui relève du for intérieur. De plus, cette disposition protège les actes intimement liés à ces comportements, tels les actes de culte ou de dévotion qui sont des aspects de la pratique d'une religion ou d'une croyance reconnues (Comm. eur. DH n° 11308/84, décision du 13 avril 1986, DR 46, p. 200).

En l'espèce, la Cour observe que les activités du requérant visaient principalement à diffuser des messages de propagande en faveur du FIS et ne constituaient pas l'expression d'une conviction religieuse au sens de l'art. 9 CEDH. La Cour constate dès lors que la confiscation des moyens de communication utilisés à des fins de propagande politique ne met pas en cause la liberté de religion.

Dans ces conditions, le présent grief doit être rejeté comme manifestement mal fondé au sens de l'art. 35 § 3 et en application de l'art. 35 § 4 CEDH.

2. Le requérant allègue également que la saisie de ses télécopieurs, le blocage de ses raccordements à la messagerie électronique et à Internet ainsi que la menace de la saisie de ses appareils téléphoniques constituent une violation de l'art. 10 CEDH selon lequel:

(libellé de la disposition)

a. Concernant la menace de saisie des appareils téléphoniques, la Cour constate que le requérant ne peut se prétendre victime au sens de l'art. 34 CEDH, car il s'agit uniquement d'une sanction hypothétique qui n'a, de surcroît, jamais été effective et mise en oeuvre par les autorités fédérales.

b. En ce qui concerne la confiscation des télécopieurs et le blocage des raccordements à Internet, la condamnation litigieuse s'analyse en une «ingérence» dans l'exercice par l'intéressé de sa liberté d'expression. Pareille immixtion enfreint l'art. 10, sauf si elle est «prévues par la loi», dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du § 2 et «nécessaire» dans une société démocratique pour les atteindre.

1. «Prévues par la loi»

La Cour considère que l'ingérence est «prévues par la loi», à savoir l'art. 102 ch. 8 et 10 aCst.

2. Buts légitimes

La Cour constate que selon l'art. 102 ch. 10 aCst., une des attributions du Conseil fédéral consiste à veiller à la sûreté intérieure

de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre. Dès lors, l'ingérence apparaît légitime puisqu'elle a pour but de protéger la sécurité nationale, la sûreté publique et la défense de l'ordre en Suisse.

### 3. «Nécessaire dans une société démocratique»

La Cour doit rechercher si ladite ingérence était «nécessaire», dans une société démocratique, pour atteindre ces buts.

La Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Sous réserve du § 2 de l'art. 10, elle vaut non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent: ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de «société démocratique» (arrêts *Handyside c / Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Jersild c / Danemark* du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37).

D'une manière générale, la «nécessité» d'une quelconque restriction à l'exercice de la liberté d'expression doit se trouver établie de façon convaincante (arrêt *Sunday Times c / Royaume-Uni* [n° 2] du 26 novembre 1991, série A n° 217, pp. 28-29, § 50). Certes, il revient en premier lieu aux autorités nationales d'évaluer s'il existe un «besoin social impérieux» susceptible de justifier cette restriction, exercice pour lequel elles bénéficient d'une certaine marge d'appréciation.

La Cour n'a pas pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes, mais elle doit vérifier, sous l'angle de l'art. 10 CEDH, les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Pour cela, la Cour doit considérer l'«ingérence» litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants» (arrêt *Goodwin c / Royaume-Uni* du 27 mars 1996, Recueil des arrêts et décisions, 1996-II, pp. 500-501, § 40).

En l'espèce, la Cour observe que la mesure prise par le Conseil fédéral visait selon lui à confisquer les moyens de communication rapides tels que télécopieurs et messagerie électronique afin d'empêcher le requérant de poursuivre de la propagande politique au niveau international.

Avant de s'établir sur le territoire helvétique, le requérant séjournait en Belgique où il était assigné à résidence et faisait l'objet de contrôles stricts. Il avait également été condamné avec sursis pour «association de malfaiteurs». Malgré toutes les mesures de surveillance mises en place, le requérant a quitté clandestinement la Belgique, sans disposer de documents d'identité, afin de se rendre illégalement en Suisse pour y déposer une demande d'asile.

De plus, la décision du 27 avril 1998 du Conseil fédéral était fondée sur le fait que le requérant s'était adonné à des actes de propagande politique alors que sa demande d'asile était pendante. Or, en vertu de l'art. 53 de la loi fédérale suisse sur l'asile du 5 octobre 1979[128], la Confédération est en droit de refuser l'asile à un réfugié qui menace la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet.

En l'occurrence, il est difficile pour un Etat tiers d'évaluer la situation politique régnant en Algérie, de déterminer l'influence des partis politiques et des groupes armés et de mesurer le risque et l'impact des activités exercées à l'étranger par des personnalités appartenant à l'opposition islamique. Toutefois, compte tenu du contexte dans lequel le requérant a quitté l'Algérie où il avait été condamné à mort par contumace, de son activité liée à l'opposition islamique, de sa condamnation en Belgique, des circonstances dans lesquelles il est entré en Suisse, des raisons de son séjour et de ses agissements dans ce pays d'accueil, la saisie des moyens de communication afin d'empêcher le requérant de poursuivre de la propagande pour le CCFIS peut être justifiée comme nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et à la sûreté publique.

Par conséquent, le grief tiré de l'art. 10 CEDH est manifestement mal fondé au sens de l'art. 35 § 3 et doit être rejeté conformément à l'art. 35 § 4 CEDH.

[126] RS 1 3.

[127] RS 0.101.

[128] RO 1980 1718.

Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte